

5

Pouvoirs des collectivités locales

Introduction

Les pouvoirs des collectivités locales sont un indicateur important du degré d'autonomie locale. Comment les collectivités locales sont-elles habilitées et leurs pouvoirs protégés et garantis ?



Existe-t-il une protection constitutionnelle ? Dans l'affirmative, quelle est la nature de cette protection ?

La protection constitutionnelle des pouvoirs des collectivités locales est un élément important de la décentralisation. Si la constitution n'aborde pas la question des pouvoirs des collectivités locales, ces pouvoirs sont susceptibles d'être déterminés par une loi ordinaire et peuvent donc être facilement supprimés ou limités.

Voici trois exemples courants de la manière dont les constitutions africaines traitent des pouvoirs des collectivités locales.

1. Instruction générale au Parlement de légiférer sur les pouvoirs des collectivités locales. Par exemple, la section 106(1) de la Constitution du Lesotho prévoit que les autorités locales « exercent les fonctions qui peuvent leur être conférées par le Parlement ». La section 276 de la Constitution du Zimbabwe contient une instruction similaire au Parlement. Cependant, ce type de dispositions n'accorde généralement pas beaucoup de pouvoirs aux collectivités locales, car c'est au Parlement de décider de l'étendue de leurs pouvoirs.
2. Une disposition générale d'habilitation. Parfois, la Constitution inclut un grand principe ou une disposition générale d'habilitation. Par exemple, l'article 276 de la Constitution zimbabwéenne dispose que les collectivités locales ont "le droit de gérer, de leur propre initiative, les affaires locales". Bien que cette disposition ne soit pas très claire, elle peut donner un certain élan à la décentralisation et aider les collectivités locales à revendiquer plus de pouvoirs.
3. Un système de listes. La protection la plus forte est obtenue lorsque la constitution contient une ou plusieurs listes qui précisent les matières sur lesquelles les collectivités locales ont compétence. Les constitutions Sud-africaine et Zambienne en sont des illustrations. Ces deux constitutions énumèrent des domaines tels que la planification, l'électricité, l'eau et l'enlèvement des déchets comme étant spécifiquement des compétences des autorités locales. L'Ouganda a une approche différente : sa constitution énumère les compétences du gouvernement central et attribue toutes les autres compétences aux collectivités locales.



Les compétences des collectivités locales sont-elles clairement définies ?

La règle de base est la suivante : plus la loi définit clairement les compétences des collectivités locales, plus leur autonomie est forte. Si les compétences d'une collectivité locale dépendent de la manière dont les autres niveaux de gouvernement les interprètent, elles seront presque toujours interprétées de manière restrictive.



Les compétences des collectivités locales sont-elles pertinentes et substantielles ?

Les compétences des collectivités locales peuvent bénéficier d'une forte protection constitutionnelle et être clairement définies, mais c'est leur contenu qui détermine l'importance réelle des pouvoirs des collectivités locales. Sont-elles responsables des "grandes" fonctions, telles que les services de santé locaux, l'enseignement primaire, l'électricité, l'eau, les routes, etc. ? Ou bien sont-elles responsables de questions moins importantes, telles que l'octroi de licences pour les animaux de compagnie, la pollution sonore et les abattoirs ?



Les pouvoirs des collectivités locales sont-ils statiques ou la loi doit-elle les faire croître ? Dans ce dernier cas, comment cela se produirait-il et existe-t-il une protection contre les compétences non accompagnées de ressources financières ?

L'inconvénient d'une définition précise des compétences est sa rigidité. Cela ne permet pas aux collectivités locales de s'adapter et de croître en influence. Les gouvernements nationaux doivent donc être en mesure de transférer des compétences supplémentaires aux collectivités locales. Dans certains cas, la constitution contient des règles qui rendent cela obligatoire. Par exemple, l'article 156(4) de la Constitution Sud-africaine exige des gouvernements national et provincial d'attribuer des compétences supplémentaires aux municipalités, en plus de celles prévues par la Constitution, à condition (1) qu'elles soient les mieux adaptées à les exercer et (2) qu'elles aient la capacité requise. L'article 134 de la Constitution Tunisienne prévoit que le gouvernement national doit répartir les compétences en fonction du principe de subsidiarité, c'est-à-dire que le gouvernement central n'exerce que les compétences que les autorités locales ne peuvent pas assumer par elles-mêmes.

Si ces compétences additionnelles ne sont pas accompagnées de ressources financières nécessaires à leur exécution (le transfert de compétence n'est pas assorti d'un transfert de ressources financières), cela peut paralyser les collectivités locales. Par conséquent, des règles doivent être mises en place pour s'assurer que les compétences soient transférées avec un financement adéquat ou des pouvoirs de collecte de revenus adéquats. L'article 135 de la Constitution Tunisienne, par exemple, prévoit que les nouveaux pouvoirs accordés aux collectivités locales doivent être accompagnés de ressources (voir également la Fiche d'information #6).



Quelles sont les règles applicables à la réglementation nationale des questions locales ?

Les collectivités locales ne disposent presque jamais d'une autonomie totale sur les questions que la constitution ou la loi leur attribue. Elles doivent toujours se conformer à des règles nationales. Par exemple, si les collectivités locales fournissent de l'électricité, il y aura des règles nationales pour fixer les tarifs de l'électricité. Si les collectivités locales sont responsables des soins de santé préventifs, il y aura des règles nationales sur les normes et les protocoles de soins de santé. Si elles fournissent de l'eau, il y aura des normes nationales sur la qualité de l'eau, et ainsi de suite.

L'existence de ces règles nationales n'est pas en contradiction avec l'autonomie des collectivités locales, tant qu'elles se concentrent sur des normes minimales et ne privent pas les collectivités locales du droit de faire des choix politiques.



Les collectivités locales adoptent-elles leurs propres budgets ?

Les collectivités locales ne peuvent effectuer des dépenses que si elles sont autorisées dans un budget. Le budget permet de hiérarchiser les priorités afin que l'utilisation des ressources limitées puissent répondre aux besoins locaux. Mais qui décide de ces priorités locales ? Est-ce le pouvoir local, ou un autre niveau de gouvernement ? (Voir également la Fiche d'information #4)



Les collectivités locales contrôlent-elles leurs propres administrations ?

Les collectivités locales ne peuvent pas faire grand-chose sans les fonctionnaires locaux. Deux questions importantes se posent à ce sujet :

1. Une collectivité locale peut-elle déterminer sa propre structure organisationnelle ? Pour qu'une collectivité locale puisse répondre efficacement aux circonstances et aux défis locaux, il est important qu'elle conçoive sa propre structure organisationnelle. En concevant une structure organisationnelle, la collectivité locale se donne les moyens de mettre en œuvre sa propre stratégie. Cela comprend la formulation d'objectifs pour les services municipaux, mais aussi pour l'établissement d'unités commerciales autonomes ou de services publics locaux. Si la structure organisationnelle est imposée d'en haut, la collectivité aura moins d'autonomie.
2. Les autorités locales peuvent-elles nommer leur propre personnel ? Ou les membres du personnel sont-ils nommés par des institutions extérieures aux collectivités locales ? Plus une collectivité locale a le pouvoir de nommer ses propres fonctionnaires, plus elle est autonome. L'inconvénient de l'autonomie locale en matière de nomination des fonctionnaires est qu'il est difficile de muter les fonctionnaires entre les différents niveaux de gouvernement en réponse à des manques de capacités. Il est également plus difficile pour le gouvernement national de lutter contre les pratiques de corruption en matière d'emploi. Souvent, les règles sont différentes selon qu'il s'agit de cadres supérieurs et de fonctionnaires subalternes. En Ouganda, par exemple, le gouvernement central nomme les chefs de services administratifs des collectivités locales, mais les autres fonctionnaires sont nommés par la commission de service du district. En Zambie, le même principe s'applique : la Commission nationale des collectivités locales nomme les fonctionnaires de la mairie et les secrétaires du conseil, tandis que les autorités locales nomment les autres fonctionnaires. Parfois, les collectivités locales disposent d'une autonomie totale pour nommer tous leur personnel. En Afrique du Sud, par exemple, les municipalités procèdent à leurs propres nominations.